Comisión Especial con Fines Legislativos de Asuntos Municipales y Descentralización

Versión Taquigráfica N° 1299 de 2012

Carpetas Nos. 714 de 2005 y 839 de 2006

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL

Modificación

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 10 de octubre de 2012

(Sin corregir)

PRESIDE: Señora Representante María Elena Laurnaga.

MIEMBROS: Señores Representantes José Bayardi, Ricardo Berois Quinteros, Fitzgerald Cantero Piali, Alberto Casas, Gustavo A. Espinosa, Nicolás Pereira, Pablo Pérez González y Horacio Yanes.

DELEGADO DE SECTOR: Señor Representante Alfredo Asti

SEÑORA PRESIDENTA (Laurnaga).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Se pasa a considerar el Título X, "Disposiciones generales"

En discusión el artículo 43.

(Se lee)

——Léase el artículo 281.

(Se lee)

——Léase el artículo 225.

(Se lee)

SEÑOR ABISAB.- Quería manifestar que el artículo 43, presentado por el ex Diputado Hernández refiere específicamente a los incisos últimos de los artículos 281 y 285, respectivamente. A su vez, están

agregados en el comparativo para que también se puedan leer allí además de en la Constitución de la República.

SEÑOR BAYARDI.- El alcance de la interpretación es que no se pueda observar lo que esté en el marco de la Asamblea General como parte del litigio entre el Tribunal y la Junta. Es decir que una vez que está en la Asamblea General, no existen potestades del Gobierno Departamental para observar un decreto de la Junta, porque se supone que está acá para ser dirimido. Esa es la idea que tuvo el Constituyente.

SEÑORA PRESIDENTA.- En discusión el artículo 44.

(Se lee)

—En discusión el artículo 45.

(Se lee)

—En discusión el artículo 46.

(Se lee)

SEÑOR YANES.- Me gustaría que se hiciera un estudio más detenido sobre este artículo, por varias razones.

Creo que el monto de la multa debe ser comparado con otros. Acá se ha hecho referencia a la Ley de Ordenamiento Territorial y creo que también deberíamos revisar algunas de las multas que allí se establecen.

Me pregunto, por ejemplo, en el caso de una curtiembre o un frigorífico en mi departamento si no sería necesario dar oportunidad a la Intendencia de que ejecute sin mucha burocracia, porque a veces vemos que hay multas que generan más burocracia y situaciones políticas, y deberían ser tomadas como algo normal.

Cuando ponemos precios en las leyes -como las 500 UR que se establecen acá- no sabemos si esta es o no la mejor medida. En algunos casos, esta puede ser una multa pequeña; esto depende de la infracción y acá se está estableciendo como una gran multa que, por su trascendencia, aparentemente debería estar respaldada por la Intendencia.

A veces nos encontramos con violaciones a las normas, por ejemplo, cuando los empresarios calculan el monto de la multa que les aplicaría el Inau por vender bebidas alcohólicas a menores en los boliches, lugares de fiesta o bailes, para decidir si se arriesgan o no a hacerlo. Creo que, en este caso, deberíamos hacer un análisis más profundo y realizar propuestas más concretas.

SEÑOR ESPINOSA.- Las realidades son distintas en cada departamento.

Indudablemente, lo que observa el señor Diputado Yanes es correcto.

Contar con la anuencia de la Junta Departamental significa, dentro de la democracia, una garantía y un respaldo a la aplicación de los montos cuando son superiores a determinada cantidad. Pero no me parece correcto que se establezca tajantemente un monto que, en algunos casos, puede ser importante y en otros no. Creo que eso obedece a la dinámica de cada departamento.

Complementando lo manifestado por el señor Diputado Yanes, me atrevo a sugerir que se observen y consideren cuáles son las potestades que van a tener los Municipios, porque las resoluciones de los Concejos Municipales también podrían tener incidencia en la determinación de estos montos y habría que ver la correlación de asuntos administrativos a seguir para que estos puedan contar con la anuencia de la Junta Departamental, en los casos que correspondiera.

SEÑOR ABISAB.- En cuanto al artículo 46 -que hace referencia a las multas y sanciones-, sin perjuicio de que los señores legisladores van a definir el punto, aprecio que en el inciso 2) se establece que para las multas superiores a 500 Unidades Reajustables y que aplique el Intendente se requerirá la anuencia de la Junta Departamental. Es decir que no establece una determinada multa con un monto muy elevado, sino que está hablando de las que sean superiores a esa cifra. De alguna manera, está dejando librado a una posterior reglamentación alguna otra especificación. Quizá sea esa la intención del señor Diputado Yanes en cuanto a dejar plasmado, y por eso cabe el análisis en profundidad acerca de qué otra cosa más se quiere establecer respecto a los diferentes tipos de sanciones y multas. De esta forma no quedarían libradas a una posterior reglamentación, sino que ya estarían plasmadas en la ley.

SEÑOR YANES.- Personalmente, entiendo que las multas superiores a 500 UR no necesariamente deben esperar la anuencia de la Junta. Quiero que los Intendentes o los Gobiernos Departamentales puedan multar sin esperar la anuencia. Digo esto porque creo que cuando llega a la Junta Departamental -que es un ámbito político- se generan otro tipo de situaciones. Si alguien entiende que está mal puesta la multa tiene que encontrar otros mecanismos más ágiles para poder ejercer su derecho.

Al respecto, voy a poner un ejemplo que no necesariamente tiene que tomarse al pie de la letra. En Canelones se cobraba una tasa muy alta a los frigoríficos por concepto de fumigación. Llegó un momento en que los frigoríficos entendieron que esa tasa era inconstitucional. Después de años la Suprema Corte de Justicia dio la razón a los frigoríficos y sacó un recurso muy importante. ¿Por qué se dio esto? No fue porque la tasa estuviera mal, sino porque la Intendencia no daba la contraprestación, que era fumigar los frigoríficos. El punto es que muchas veces se generan multas en obras que quedan trancadas por discusiones en los ámbitos políticos. Creo que hay algunas situaciones que no deben quedar atadas a la discusión política.

El señor Diputado Espinosa hablaba de las garantías; entonces, habrá que crear los mecanismos para que la gente pueda protegerse y defender sus derechos. Por eso digo que quiero estudiar el tema. Entiendo que se trata de multas mayores a 500 Unidades Reajustables y, generalmente, implican sanciones en cuestiones muy importantes como contaminación de arroyos, el desmonte en zonas prohibidas, etcétera. No quiero que el señor Intendente quede prisionero del debate político; si éste multa, pretendo que se ejecute y que el ciudadano o empresa que quiera reclamar, tenga los mecanismos para proteger sus derechos si la multa está mal puesta. La idea aquí es que haya cierta desburocratización y que el señor Intendente no tenga todo el poder.

Es más: si una Junta Departamental entiende que el señor Intendente abusó -lo habilite o no un artículo específico, podrá pedirle cuentas por otros mecanismos.

SEÑOR CANTERO PIALI.- Tengo una duda acerca del segundo inciso del artículo 44. No sé si el fallo de inconstitucionalidad tiene que disponer de las medidas necesarias para corregirla. Si la Suprema Corte de Justicia se pronuncia sobre la inconstitucionalidad de un acto ¿deberá decir cómo se tiene que legislar para que eso no sea inconstitucional?

En el artículo 45 se habla de solicitudes de venia, de anuencia, acuerdo o autorización, y no distingue entre una y otra. No habla de qué tipo de mayorías se requieren en las Juntas Departamentales para cada cosa. Entiendo que no es lo mismo votar una venia para el Contador General de la Intendencia que autorizar al señor Intendente a fijar un precio de un espacio público. Se especifica el procedimiento para que la Junta Departamental tome la decisión de esa autorización, pero no se establecen las mayorías necesarias; solamente se habla de mayorías en cuanto a los plazos.

En cuanto al artículo 46, entiendo lo que decía el doctor Abisab; es claro que se determina cuándo debe intervenir la Junta Departamental. Si no recuerdo mal, actualmente, la Junta vota casi todas las multas por encima de las 100 Unidades Reajustables, pero requiere mayorías especiales por arriba de 300. En este caso, solo se habla de las multas por encima de las 500 Unidades Reajustables y sin mayoría especial. Creo que con este artículo no se burocratiza sino todo lo contrario, es decir, que la Junta Departamental entienda en aquellas multas superiores a las 500 Unidades Reajustables.

En el caso de que tomemos la decisión de legislar en esto, deberíamos revisar este tema de las mayorías. Es claro que se habla de multas y sanciones, y el señor Diputado Yanes ponía el ejemplo de una tasa, que no sería del caso. Lo comento porque las tasas se aprueban por Presupuesto y la Intendencia queda libre de aplicarlas o no.

SEÑOR BAYARDI.- Acá hay que resolver si vamos a poner tope a la libertad del señor Intendente para que establezca las multas. Actualmente, estamos hablando de un tope de alrededor de US$ 12.500, potestad que tendría sin la anuencia de la Junta Departamental. Esto es independiente de lo que establece el primer inciso, porque allí se dice que deberá atender la gravedad y la naturaleza del hecho.

Podríamos formular una norma genérica, que mantuviese la redacción del primer inciso, y que dijese que la reglamentación dispuesta por las Juntas Departamentales deberá fijar el rango máximo de autonomía que tendrá el señor Intendente para sancionar sin anuencia; esto es lo que debemos resolver. Es decir, si mantenemos la fórmula de que el Legislador Nacional dice a los señores Intendentes que nadie podrá sancionar sin anuencia por más de equis valor, o si respetamos una fórmula genérica en la que se exija que las reglamentaciones para las multas deberán contener el límite a partir del cual el señor Intendente puede sancionar por sí o necesita anuencia de la Junta Departamental.

SEÑOR ESPINOSA.- Insisto en lo que refiere a la descentralización y en el concepto de la gradual transferencia de facultades y poderes por parte de los Municipios. Todo el texto que estamos analizando refiere a resoluciones del señor Intendente y concentra -al estilo de un buen embudo- toda la gestión en torno a su figura y al Gobierno Departamental, dejando por fuera los mecanismos de articulación para este asunto y para otros. Quizás fuera oportuno pedir al doctor Abisab un pequeño informe de cómo quedaría redactado el articulado, incluyendo la dinámica que impone la ley de descentralización.

SEÑOR BEROIS.- Personalmente, estoy de acuerdo con que la anuencia de las Juntas Departamentales -no por la arbitrariedad de los señores Intendentes- da participación al Gobierno Departamental. Digo esto porque el Gobierno Departamental no es solo el señor Intendente sino la Junta Departamental; más en el caso de las Juntas Departamentales porque el que gana tiene las mayorías. Entonces, se trata de dar la posibilidad a los señores Ediles de legislar sobre algo.

SEÑOR ABISAB.- En la medida en que la Comisión lo entienda, se hará el respectivo análisis del caso. Sin embargo, en relación con este punto, recuerdo que se dejó para analizar al final la inclusión o no de la Ley Nº 18.567, de Descentralización Política y Participación Ciudadana. Entonces, esto irá de la mano de si se incorpora esta norma a este proyecto de ley orgánica departamental. Habrá que saber si la ley merece algún ajuste para quede en consonancia con el resto del cuerpo normativo.

SEÑORA PRESIDENTA.- En discusión el artículo 47.

(Se lee)

——En discusión el artículo 48.

(Se lee)

——En discusión el artículo 49.

(Se lee)

SEÑOR ESPINOSA.- En este capítulo en particular, este artículo se puede asociar a una constante situación que se genera, como las ocupaciones irregulares de predios municipales.

La experiencia ha indicado que la demora -inclusive, la falta de respuesta en tiempo y forma por parte de la Justicia- permite situaciones complejas que, a la postre, terminan en grandes problemas para los Gobiernos Departamentales. Creo que habría que escuchar la opinión de los actores involucrados; se me ocurren las

dependencias municipales que trabajan en estas áreas como, por ejemplo, el PIAI. Al respecto, podemos referenciar la problemática de Canelones.

Hace algunas horas, comentaba a algunos colegas acerca de la problemática surgida en la ciudad de Canelones en la que en menos de quince días, intrusos formaron un gran asentamiento que produjo importantes dolores de cabeza al Gobierno Departamental y a la propia comunidad, debido a las demoras burocráticas. Sin pretender juzgar el accionar de los Poderes públicos involucrados, las demoras son tan reales como constatables.

Quizás haya que prever celeridad en estas cuestiones, de manera de evitar estas situaciones complejas y de difícil resolución.

SEÑOR ABISAB.- Creo que habría que eliminar la referencia a la Constitución de la República en el artículo 49, ya que no hay ninguna posible interpretación que valide que una ley limite lo establecido en la Carta Magna. Me parece incorrecto mencionar que en ningún caso podría ir en contra de la Constitución de la República, porque que no se puede dar ninguna hipótesis de ley que fuera en contra de lo que establece la Constitución de la República. Puede haber leyes que modifiquen o dejen sin efecto leyes anteriores. Eso se puede hacer perfectamente; así lo establece nuestro ordenamiento jurídico, pero dejar manifiesto algo que va de suyo que nunca se puede hacer no sería del caso. Planteo a los señores Representantes que se realice una redacción alternativa al respecto y que se quite la parte en la que se hace referencia a la Constitución de la República.

SEÑOR PÉREZ GONZÁLEZ.- Quiero mencionar que la Cámara aprobó, en el período pasado, una modificación del delito de usurpación que sigue siendo discutida, que faculta a los Gobiernos Departamentales a demandar penalmente en forma inmediata a quienes ocupen terrenos públicos o privados. Ahí se da una polémica desde el punto de vista judicial, en el sentido de que por más que el Gobierno Departamental realice la denuncia penal en el Juzgado, muchas veces los Jueces exigen que aparezca el titular del bien. El titular generalmente no está o se encuentra en el exterior. Entonces, se pierde esa prerrogativa porque vence el plazo.

Pienso que esto debe referir a que muchas veces hay que entrar a un hogar, por razones de emergencia -se va a caer un árbol o cables, sin autorización de los dueños. Por lo tanto, son aspectos diferentes.

No obstante, creo que sería conveniente afinar ese aspecto que choca con una polémica que hay desde hace años sobre el derecho de propiedad y las facultades que tienen los Gobiernos Departamentales o el Gobierno Nacional -hay Ministerios que se ven en esa situación- y debe quedar establecido cómo se procede en esos casos. Acá hay una contradicción entre el derecho de propiedad, la posesión, etcétera, y acá se refiere a los hogares. Creo que son cosas distintas y tienen que encararse de manera diferente.

SEÑOR ASTI.- Este es un tema sobre el que hemos tenido diferentes instancias legislativas.

En la columna de observaciones se puede ver lo que establecía la Ley Nº 17.922, y luego la Ley Nº 18.130 que refería a que se pudiera entrar en casos de incendios. Este había sido un tema puntual. Luego, ante una solicitud del Poder Ejecutivo se extendió el plazo y la cobertura de los casos en que se podía entrar a los predios -no al interior de los hogares- por problemas de seguridad.

Hay otro proyecto de ley, que está a estudio de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, sobre inmuebles abandonados, que también tiene que ver. En ese proyecto se contempla que tanto el Gobierno Departamental como el Nacional pueden ser actores en un juicio de declaración de abandono cuando el inmueble está abandonado, y no cumple con las obligaciones que la Ley de Ordenamiento Territorial, en su artículo 37, establece para los propietarios.

Como decía el señor Diputado Pérez González, obviamente el derecho a la propiedad está consagrado en la Constitución, pero como todo derecho tiene el límite del interés general. Y en este caso, el abandono por parte de los titulares de inmuebles muchas veces perjudica a la sociedad, porque además de no ejercer sus derechos y de no cumplir con sus obligaciones, perjudican al resto de la sociedad. Esto se visualiza claramente en los inmuebles urbanos que no aprovechan todo el equipamiento que la sociedad, a través de los

Gobiernos Departamentales o Nacionales, ha realizado en vialidad, saneamiento, seguridad, etcétera. Muchas veces, ese abandono implica lesiones a la seguridad pública, a la seguridad edilicia o a la seguridad sanitaria.

Por ahora no tenemos aprobación de ningún texto legal al respecto, pero seguramente deberíamos facultar a los Gobiernos Departamentales para que puedan solucionar estos problemas que realmente afectan en forma importante.

SEÑOR ABISAB.- Con relación al derecho de propiedad que establece la Constitución de la República, el artículo 7º hace referencia a que los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad, pero no especifica ni determina, justamente, en casos específicos como estos en los que hay situaciones excepcionales y de fuerza mayor, que no pueda actuarse por parte de las autoridades.

A su vez, el artículo 14 establece: "No podrá imponerse la pena de confiscación de bienes por razones de carácter político". En definitiva, la Constitución de la República hace referencia al derecho del individuo a la propiedad pero, evidentemente estos casos que están planteados, no estarían en contradicción con lo allí establecido.

SEÑOR ASTI.- Quiero aclarar que en este caso esa intervención que se le pide al Gobierno Nacional o a los Gobiernos Departamentales siempre tiene que ser ante la Justicia. Deseo destacar la necesidad de preservar para el conjunto de la sociedad aquellos lugares, aunque sean privados, que tengan relación con la sociedad.

SEÑOR ABISAB.- Coincido con el señor Diputado Asti, en cuanto a que es la Justicia la que dictamina si corresponde o no la intervención en esos casos excepcionales.

SEÑORA PRESIDENTA.- Si no hay más consideraciones, quisiera plantear algunas cosas para la próxima reunión.

En primer lugar, deberíamos ver la posibilidad de cambiar de Sala porque vamos a entrar en una etapa de debate y de deliberación, además de recibir delegaciones, todo lo cual ameritaría que no tuviéramos hora fija para terminar de sesionar.

Propongo que busquemos una Sala o un día alternativo.

SEÑOR BAYARDI.- En principio comenzamos a sesionar en la Sala 15. Luego, fuimos a la Sala Manuel Oribe, que queda lejos y luego teníamos Comisiones acá. Fue por eso que intentamos que se nos asignara esta Sala.

Coincido con la señora Presidenta en que llegada la etapa de debate y de recibir delegaciones no podemos seguir sesionando con hora de finalización. Creo que deberíamos buscar un régimen diferente para sesionar.

SEÑOR YANES.- Me parece que este régimen y la etapa que terminamos hoy estuvo bueno porque nos permitía avanzar. Ahora vamos a recibir delegaciones y entraremos en la discusión. Por lo tanto, creo que amerita pensar en algún otro día para que la Comisión pudiera sesionar como corresponde.

SEÑORA PRESIDENTA.- ¿A los señores Diputados les sería posible asistir a la Comisión si sesionara los días jueves?

(Diálogos)

SEÑOR ASTI.- ¿Se ha revisado si habría lugares para sesionar luego de la hora 10?

SEÑORA PRESIDENTA.- Hay salas disponibles.

SEÑOR PÉREZ (don Esteban).- Quizás la Comisión de Hacienda pueda empezar a la hora 10 y 30.

SEÑORA PRESIDENTA.- ¿Podríamos empezar los miércoles a la hora 8?

SEÑOR YANES.- Se pasó a la hora 9 por alguna razón; si ahora pasamos a la hora 8, sería contradictorio.

Por otra parte, podríamos sesionar luego de los días 18 de cada mes. Si se viene una etapa de definición y queremos avanzar, podríamos sesionar más días al mes.

SEÑOR BEROIS.- En lugar de trabajar solo un día, podríamos hacerlo los miércoles y los jueves hasta la hora 10.

SEÑORA PRESIDENTA.- También es posible que cuando tengamos definido el conjunto de delegaciones, coordinemos una sesión de varias horas -después del 18- para recibir a todas. Eso es lo que hacemos en las Comisiones Especiales cuando tienen tiempos acotados.

SEÑOR YANES.- Podría crearse una Subcomisión para recibir delegaciones los jueves.

SEÑOR ASTI.- Sé que hay varios compañeros que tienen otras obligaciones y no siempre las Comisiones empiezan en hora. Distinto es que tengamos que dejar la Sala porque llega la Secretaría de la Comisión siguiente a que podamos tener cierta flexibilidad entre el término de una Comisión y el comienzo de la otra.

De todos modos, me gustaría saber si no tenemos posibilidad de trabajar en alguna Sala hasta la hora 10 y 30. Entonces, podríamos tratar de que las Comisiones de Hacienda y de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración pudieran empezar a esa hora; lo planteo por si tenemos lugar.

SEÑORA PRESIDENTA.- Sí, tenemos lugar en este edificio y vamos a buscar una Sala.

Propongo que la próxima sesión comience a la hora 8 y 30 en Sala a confirmar y que se discuta la metodología de trabajo, es decir, cómo vamos a avanzar en los puntos polémicos y qué delegaciones vamos a invitar.

(¡Apoyados!)

——Se levanta la reunión.